

La participación del sector privado en la definición de la política urbana: el caso de la gestión del Programa Pueblos Mágicos en Cuitzeo, México

Participation of the private sector in the definition of urban policy: The case of the Magical Towns Program management in Cuitzeo, Mexico

Esperanza Duarte Flores

Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo
duarteesperanza@gmail.com

Resumen. En México, el Programa Federal Pueblos Mágicos fue creado como una estrategia de desarrollo local para comunidades pequeñas, donde, a través de la incursión del turismo, se busca detonar la economía local. Sin embargo, en este caso de estudio se analiza la participación del sector privado en la generación de políticas urbanas que remarcan patrones de segregación socio espacial y han generado afectaciones en el uso y apego del patrimonio en los residentes locales. La activa participación del sector privado en la política pública se debe a las atribuciones otorgadas por la Secretaría de Turismo del gobierno estatal, condición que surge a partir de una relación personalista que fue determinante en la agilización del nombramiento de Cuitzeo como Pueblo Mágico y en el acceso a abundantes recursos económicos derivados del programa, aun cuando esto implicó que el sector privado suplantara la participación social y ejerciera funciones del gobierno local.

Palabras clave. Pueblos Mágicos; sector privado; política urbana; patrimonio.

Abstract. In Mexico, the Pueblos Mágicos program was created as a local development strategy for small communities, intended to trigger the local economy through the incursion of tourism. However, this case study analyzes the involvement the private sector in urban policymaking, which has emphasized patterns of socio-spatial segregation and caused damage to local residents through the use and appropriation of their historical heritage. Active participation of the private sector in public policymaking has come about because of the privileges granted it by the Secretariat of Tourism, the institution in charge of tourism in the state government. This condition arose from a personalized relationship which hastened the designation of Cuitzeo as a Pueblo Mágico and access to abundant economic resources derived from the program, even though this involved replacement of social participation and the exercise of local government functions by the private sector.

Keywords. Pueblos Mágicos; private sector; urban policy; heritage.

Introducción

Antes de que abordemos el tema aquí planteado, es conveniente aclarar que este artículo es una síntesis del tercer capítulo de la tesis de maestría: *Cuitzeo, "Pueblo Mágico". Un análisis de la actuación de las instituciones gubernamentales y del sector privado en la generación de políticas urbano-turísticas promotoras de equidad espacial* (Esperanza Duarte, 2013). Dado que la extensión de este artículo es menor, trato de manejar los puntos más importantes de la investigación; sin embargo, recomiendo que, en el caso de querer profundizar sobre el tema, se revise la tesis. A partir de esta aclaración, me interesa plantear la problemática observada en Cuitzeo a partir de la gestión del Programa Federal Pueblos Mágicos en Cuitzeo (en adelante, Programa), y esbozar una imagen de la participación del sector público y privado en este proceso.

La implementación del Programa en Cuitzeo, diseñado institucionalmente para generar desarrollo local sustentable a través del turismo, permitió que se obtuvieran recursos públicos para la construcción de infraestructura turística, mejoramiento de imagen urbana y del espacio público, así como la restauración del patrimonio edificado con la finalidad de consolidar a Cuitzeo como un producto turístico. Las inversiones derivadas de los recursos

gestionados se concentraron en el centro de la localidad y han traído como consecuencia el aumento en el valor del suelo, rentas y servicios, como parte de un fenómeno de especulación inmobiliaria ante las constantes mejoras en el centro de la localidad.

Sin embargo, en el poniente y norte de la localidad, en donde habita la mayoría de la población, no se han realizado inversiones, se observan fenómenos de exclusión socioespacial que marginan a la población de esta parte de la localidad. Las inversiones son muy puntuales y dirigidas a lugares donde los habitantes de las periferias tienen un acceso restringido al consumo o al seguimiento de ciertas normas que han afectado su apego y uso del patrimonio, porque los edificios y espacios públicos históricos son objeto principalmente de restauraciones y, una vez que han sido intervenidos, su uso es condicionado al seguimiento de normas que han generado en procesos de desapropiación que apartan a los residentes.

Ante esta problemática, pretendo aportar un análisis sobre el papel y las relaciones de las instituciones del sector público y privado involucradas en la implementación de las políticas turísticas derivadas del Programa que han pronunciado las desigualdades socioespaciales en Cuitzeo. A partir de este estudio, podemos observar cómo esta iniciativa de desarrollo local se ha caracterizado por una alta discrecionalidad y centralización de la toma de decisiones por parte de los agentes encargados de la gestión del Programa, la Secretaría de Turismo del gobierno estatal (en adelante, SECTUR estatal) y el sector privado, lo que provocó la desvinculación de la secretaria encargada del desarrollo urbano del gobierno estatal (en adelante, SUMA) en el ejercicio de la política urbana, la suplantación de la participación social y el ejercicio de atribuciones del gobierno local por parte del sector privado tales como la definición e implementación de la política turística y urbana.

Ante la dimensión del proceso, se estudia desde una escala local, pues es en Cuitzeo donde se territorializan los efectos de la gestión del Programa. La investigación comprende de 2004 a 2011, etapa en que se gestionó el Programa y que se relaciona con el periodo de las administraciones públicas a nivel estatal y municipal. A nivel estatal transcurrieron dos gobiernos, en 2002-2007 y 2008-2011, ambos del Partido de la Revolución Democrática. A nivel municipal también pasaron dos gobiernos: el ayuntamiento 2005-2007, cuyo presidente municipal fue candidato del Partido de la Revolución Democrática, periodo en que se obtuvo el nombramiento de Pueblo Mágico, y la segunda administración del 2008-2011, cuyo presidente municipal es militante del Partido Revolucionario Institucional, quien continuó con las obras para mantener el nombramiento de Pueblo Mágico. Se plantean los periodos de tiempo que duraron las administraciones públicas, así como la afiliación partidista a la que pertenecen los presidentes municipales y los gobernadores del estado de Michoacán, porque la ideología sobre la planeación de estos gobiernos fue determinante en el contenido y aplicación de las políticas turísticas.

El método de investigación empleado es de tipo cualitativo, la información se obtuvo a través de documentos oficiales y entrevistas. Para la construcción de estas, se realizó una muestra estratificada de los agentes clave que representan las instituciones involucradas. La información obtenida se organizó por categorías analíticas que permitieron realizar el análisis.

El contenido de esta investigación se divide en siete apartados. El primero de ellos mostrará una caracterización general de Cuitzeo. En la segunda parte, entraremos en el campo de los conceptos y teorías que sirvieron para la construcción de este análisis. En el tercero, se deja por sentado los antecedentes, origen, historia y trayectoria profesional de las instituciones privadas tanto en el ámbito privado como público, lo que nos permitirá entender los mecanismos de coordinación empleados en la gestión del Programa, así como se evidencia el carácter híbrido que adquirió el sector privado al realizar funciones de interés público. En el cuarto apartado describiré el proceso de gestión del Programa, la participación y relaciones entre instituciones del sector público y privado. Este marco, en cierta forma, cronológico, permitirá entender de una manera más clara el análisis resultante. En el quinto apartado muestro un análisis de las relaciones de las instituciones públicas y privadas, y, mediante un mapa de relaciones interinstitucionales, planteo el tipo de relación formal o informal que surgió durante el proceso de gestión del Programa. En el sexto apartado, surgen los mecanismos de coordinación empleados por las instituciones que facilitaron la gestión del Programa, así como su condición de formalidad o informalidad. Finalmente, cerramos con las conclusiones de este estudio.

Caracterización de Cuitzeo

Cuitzeo es una pequeña localidad de 10 239 habitantes (INEGI, 2010) que funge como cabecera del municipio con el mismo nombre, se localiza al norte del estado de Michoacán y se caracteriza por ubicarse en la península del Lago de Cuitzeo, el segundo lago más grande de México (Isabel Israde, Rodrigo Velázquez-Durán, M^a Socorro Lozano y otros, 2010). Este Pueblo Mágico tiene una localización geográfica privilegiada porque se ubica en un punto donde se puede conectar a menos de media hora con Morelia, la capital de Michoacán, y con diversos estados de las regiones Occidente, Centro Norte y Centro Sur de México, lugares de donde provienen los turistas que principalmente visitan Morelia y sus alrededores¹. Aún con esta ventaja geográfica, Cuitzeo cuenta con limitados servicios de hospedaje (FONATUR et al., 2006:45), por lo que se convierte en un recurso turístico más de Morelia promovido por los mismos inversionistas de esta ciudad.

Este aspecto deja entrever la precariedad económica de la localidad, pues el municipio tiene un grado de marginación medio (CONAPO, 2012), mientras que, de la población en edad de trabajar, solo el 42,86% se encuentra ocupada laboralmente, de este sector el 50,08% tiene ingresos de hasta dos salarios mínimos (INEGI, 2010). A partir de este panorama, abordaremos el marco teórico conceptual que fundamenta la investigación.

Marco teórico conceptual

El cuerpo y resultados de esta investigación surgen de un análisis de la Capacidad Institucional, entendida como una herramienta para evaluar la habilidad de los gobiernos para diseñar e implementar políticas públicas apropiadas, administrar los recursos de manera equitativa con transparencia y eficiencia, y responder a las demandas ciudadanas

¹ Ver <http://perfitur.com/libro2011.html>

para el bienestar social (Merilee Grindle, 1997, citada en Sonia Ospina, 2002), todas estas, acciones que se relacionan con el buen gobierno.

Sin embargo, en el cumplimiento eficiente de las tareas del gobierno se involucran diversos actores tanto del sector público como privado, que forman redes organizacionales guiadas por reglas de juego implícitas que pueden ser formales o informales, y que se caracterizan por prácticas que establecen comportamientos de los actores que inciden en el alcance de estas acciones relacionadas con el buen gobierno (Angélica Rosas, 2008).

En este sentido, las redes o relaciones entre instituciones públicas y privadas en la gestión del Programa son el objeto de estudio de esta investigación, abordándose desde la perspectiva de la Cultura Política porque nos permite sensibilizarnos acerca de temas relacionados con la informalidad en el ambiente del sistema político mexicano, temas que, por su naturaleza, no podrían ser estudiados en términos directos de la política (Hans Righart, 1989). Sin este concepto, el estudio de las relaciones interinstitucionales se reduciría a lo establecido en los marcos legales, soslayando la relación de tipo informal que dio origen a la gestión del Programa Pueblos Mágicos en Cuitzeo.

Por otro lado, se recurre al concepto de personalismo para comprender cómo se concretó y agilizó la gestión del Programa en Cuitzeo. El personalismo consiste en la solicitud y prestación de un favor de interés personal e informal que será devuelto en un futuro (Glen Dealy, 1997). Es una condición de carácter informal, y ha sido considerado importante en la “fluidez y adaptabilidad de la política mexicana” (Wil Pansters, 1997, p. 14), puesto que los aparatos legales e institucionales en México son altamente informales y personalizados. Es decir, para obtener un trámite de manera rápida y eficiente se requiere de una mediación personalista. Esta situación generalmente se da bajo condiciones de inestabilidad que implican riesgo para quienes se comprometen, y se realiza de manera oculta. Emplear una mediación personalista implica desconfianza de la efectividad y la capacidad técnica de las instituciones y los aparatos burocráticos.

El efecto resultante del personalismo es que debilita la confianza y vigencia de las instituciones. En el caso de Cuitzeo, veremos cómo terminó afectando a la autonomía del gobierno local y la vigencia del Comité Pro Pueblos Mágicos de Cuitzeo (en adelante Comité), cuando este se considera una figura conformada por actores tanto del sector público como privado que funge como el único mecanismo formal que en el discurso permitiría una participación social sobre las decisiones relacionadas con la gestión del Programa Pueblos Mágicos y que, en el caso de Cuitzeo, fungió como un canal que legitimó la centralización en la toma de decisiones por parte del sector privado junto con la SECTUR estatal y formalizó la participación del sector privado en la definición e implementación de la política urbana y turística.

Otros conceptos empleados son lo público y privado, la hibridación público-privada y las múltiples representaciones de lo público y lo privado, elementos que sirven de apoyo para entender los límites y relaciones entre el sector público y privado en relación al desempeño de funciones de interés público.

Existen múltiples distinciones de lo público y privado, de las cuales, la teoría del modelo económico liberal es la dominante, donde se relaciona lo privado con el mercado y lo público con el Estado, como dos grandes esferas opuestas, lo público no puede ser privado y viceversa. Por otro lado, desde la perspectiva clásica, se visualiza lo público en términos de ciudadanía (Jeff Weintraub, 1997). En ambas distinciones, lo público se asocia con lo político ejercido por distintos agentes, el Estado en la primera distinción, y la ciudadanía, en la segunda.

A partir del contraste entre ambas distinciones se puede percibir que la perspectiva dominante, el modelo económico liberal, es rebasada en la práctica, ya que se encuentran instituciones o agentes que son públicos pero actúan como privados, y viceversa, actores del sector privado que adquieren atribuciones del sector público, es decir, son híbridos (Thomas Sikor, Eva Barlösius y Waltina Scheumann, 2008), lo cual nos lleva a cuestionarnos sobre qué intereses prevalecen en las instituciones híbridas.

Por otro lado, existen limitantes conceptuales en esta distinción, pues en la relación Estado/mercado no existe un espacio para el ejercicio político de la ciudadanía (Jürgen Habermas, 1989), lo que nos lleva al reconocimiento de múltiples representaciones de lo público y privado, donde lo público no solo se asocia a la administración estatal, sino que también es el espacio de las comunidades políticas en cuestiones de interés público, y se relaciona con los principios de ciudadanía y gobernanza. La importancia de considerar las múltiples representaciones de lo público es que se abren los espacios de democratización de la toma de decisiones sobre cuestiones de interés público.

Antecedentes de la participación del sector privado

El análisis de la gestión del programa Pueblos Mágicos en Cuitzeo dirige la mirada hacia dos instituciones con una alta participación en este proceso: la 'Asociación' ² y el Comité. La 'Asociación' es una asociación civil sin fines de lucro que recauda fondos para llevar a cabo restauraciones del patrimonio a través de la realización de eventos sociales dirigidos a personas de estratos socioeconómicos altos. La manera de retribuir a los donantes es hacer pública su participación, como una forma de reconocimiento social, donde va implícito el ganar estatus social. Parte de su ideología es considerar la restauración del patrimonio como la generación de una oferta diversa de atractivos para el turismo ³.

Los principales representantes de la 'Asociación' son el presidente y el vicepresidente, debido a la relevancia de su participación en las obras de restauración del patrimonio edificado en Cuitzeo y en la gestión del Programa. El presidente de la 'Asociación' es un empresario hotelero de la ciudad de Morelia. Por su parte, el vicepresidente ha combinado su carrera en el sector privado en la industria turística y, en el gobierno, como funcionario público, es un actor híbrido.

² Se ha empleado un pseudónimo, ya que se estableció un acuerdo de confidencialidad.

En 2004, el titular de la SECTUR estatal, solicitó de manera informal al vicepresidente de la 'Asociación' (entrevista, 20/05/2011) que desempeñara el cargo de presidente del Comité, condición contraria a lo establecido en las Reglas de Operación del Programa Pueblos Mágicos⁴, donde se establece que los integrantes del Comité deben nombrar un representante gestor-enlace, es decir, un presidente del Comité. El Presidente del Comité fungió como tal de 2004 a 2006 hasta que se obtuvo el nombramiento de Pueblo Mágico, posteriormente ingresó como funcionario a la SECTUR estatal. Es importante observar que, en este periodo de tiempo, representaba tanto al sector privado –como vicepresidente de la 'Asociación'– como a la población de Cuitzeo, a través de la figura del presidente del Comité.

La relevancia de hacer referencia a la participación del sector privado en la conformación del Comité es que este organismo es el único medio formal de participación en torno a la definición de la política turística y urbana en su implementación en las comunidades que ingresan al Programa. La figura del Presidente del Comité, quien es elegido por los integrantes de este organismo, representa a la comunidad, que se pretende ingrese al Programa ante las autoridades e instancias gubernamentales. La conformación del Comité es un requisito para la gestión del Programa y, en cierta forma, es lo que podría otorgar legitimidad social al programa, ya que en las Reglas de Operación del Programa se plantea como estrategia del Programa la participación comunitaria y la inclusión de los residentes locales; sin embargo, de forma contradictoria, se asegura solo la participación de funcionarios y representantes del sector privado, más no de la comunidad aun cuando sus efectos en el territorio repercuten en aspectos de interés público. Y en este estudio de caso se observó que el vicepresidente de la 'Asociación', al no generar otro tipo de mecanismos de inclusión social, centralizó la toma de decisiones sobre política urbana y turística, causando la acentuación de desigualdades socioespaciales en la comunidad.

La doble representación que realiza el vicepresidente de la 'Asociación', un actor del sector privado, conlleva una opacidad sobre los intereses a los cuales representa, es decir, los de la comunidad, como presidente del Comité, o los de una asociación privada, en diversos aspectos de interés público: la implementación de la política turística en el territorio, el manejo de recursos públicos empleados en la restauración del patrimonio y el espacio público, así como el uso que se da a estos dos elementos. En relación a los recursos públicos, de acuerdo a las Reglas de Operación del Programa, el Comité no puede disponer de los recursos públicos del Programa, condición contravenida una vez que un mismo actor, el vicepresidente de la 'Asociación', representa tanto al sector privado como al Comité, puesto que la 'Asociación', dados los convenios firmados por la SECTUR estatal, se establece como administrador de los recursos económicos para la restauración del patrimonio y el espacio público en Cuitzeo (Esperanza Duarte, 2013).

³ Opinión del presidente de la 'Asociación'. En entrevista con periódico de Michoacán. 12/12/2007.

⁴ Disponibles en:

<http://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/Reglas%20de%20Operaci%C3%B3n%20Programa%20Pueblos%20M%C3%A1gicos.pdf>

En el siguiente cuadro se aprecian cronológicamente los continuos saltos del vicepresidente de la 'Asociación' del sector público al privado, así como los traslapes en el desempeño de funciones públicas y privadas como vicepresidente de la 'Asociación' y, a la vez, presidente del Comité.

La facilidad con que el vicepresidente de la 'Asociación' entra tanto en la esfera pública como en la privada se debe a los nexos laborales y de afiliación partidista que guarda con el titular de la SECTUR estatal y con el presidente de la 'Asociación'. El titular de esta Secretaría fue gobernador de Michoacán, y el vicepresidente, funcionario público, ambos afiliados del Partido Revolucionario Institucional en aquel momento. Tanto el presidente como el vicepresidente de la 'Asociación' trabajan juntos en la administración de un exclusivo hotel en Morelia (Esperanza Duarte, 2013).

De esta manera, apreciamos un sistema personalista (Glen Dealy, 1997), evidente en el compromiso asumido por el vicepresidente de la 'Asociación' al realizar la gestión del nombramiento de Cuitzeo como Pueblo Mágico, encargo del titular de la SECTUR estatal. Una vez que el vicepresidente de la 'Asociación' logró el nombramiento, se compensó con su ingreso laboral en la SECTUR estatal (Esperanza Duarte, 2013).

Referencia temporal		1999	2000	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011
Sector privado	Empresario		Presidente Cámara de Comercio								Administrador Hotel
	Integrante "Asodación"										
Sector público	Presidente del Comité pro pueblo mágico										
	Funcionario público		SECTUR Estatal	SECTUR Federal				SECTUR Estatal			CONACULTA
Cambio de partido político en el gobierno estatal		1992-2001 PRI		2002-2008 PRD					2009-2012 PRD		

SIMBOLOGÍA				
Cargos desempeñados en el sector privado		Traslape de funciones como Presidente del Comité Pro pueblo mágico y vicepresidente de la "ASOCIACIÓN"		Periodo de tiempo en que inició la gestión del programa Pueblos Mágicos con restauraciones del patrimonio hasta que se obtuvo el nombramiento de Pueblo Mágico.

Participación del presidente del comité pro-pueblo mágico de Cuitzeo en los sectores privado y público

Aún bajo el carácter informal que representa la mediación personalista, solicitada por el titular de la SECTUR estatal al vicepresidente de la 'Asociación', permitió la concreción y agilización del nombramiento de Cuitzeo como Pueblo Mágico y, por tanto, el acceso a recursos públicos para la restauración del patrimonio, inversión en el espacio público e

infraestructura turística. Una cantidad de recursos públicos sin precedente a nivel nacional hasta el 2012⁵, situación que retribuye a la 'Asociación' en estatus y reconocimiento social.

La agilización con que el vicepresidente logra el nombramiento de Cuitzeo como Pueblo Mágico se debe a la experiencia del agente gestor en el sector público, al conocimiento de los procedimientos burocráticos y a las conexiones sociales con las que cuenta, proceso que difícilmente se habría conseguido en corto tiempo sin una mediación personalista en el sistema político mexicano, en el que el aparato legal e institucional goza de poca credibilidad y confianza en su eficacia y desempeño técnico (Glen Dealy, 1997).

Aproximación de las relaciones interinstitucionales del gobierno y del sector privado durante la gestión del Programa

En este apartado pretendo mostrarles a través de una descripción general de los hechos ocurridos en la gestión del Programa cómo ha sido la participación del sector privado y las relaciones que guarda con las instituciones gubernamentales involucradas en esta gestión.

A partir de la información recabada en entrevistas, notas de periódico y documentos oficiales, puedo plantear que en esta gestión se dieron tres etapas: la primera es la gestión informal del Programa llevada a cabo bajo un proceso oculto fuera de las reglas de operación del Programa; la segunda etapa se caracteriza por la formalización de la gestión y culmina con la obtención del nombramiento de Pueblo Mágico; y la tercera, abarca el periodo posterior al nombramiento.

Primera etapa, gestión informal del Programa

Esta etapa inició en 2004 a partir de la restauración realizada por la 'Asociación' a un acervo bibliográfico albergado en el principal monumento histórico de Cuitzeo, el ex convento de Santa María Magdalena. Ante la falta de recursos para restaurar el monumento, los secretarios de turismo a nivel estatal y federal plantearon la gestión del Programa como una estrategia para obtener recursos económicos (Presidente de la 'Asociación', 21/05/2011).

Para obtener el nombramiento de Pueblo Mágico se debía comprobar el compromiso y la realización de obras de inversión en el lugar, y esto se materializó en el mismo año en un primer convenio de concertación de acciones y aportación de recursos para el rescate del ex convento⁶, donde las Secretarías de Turismo a nivel federal y estatal, junto con la 'Asociación', aportaron recursos, siendo la 'Asociación' la administradora y ejecutora. En este convenio no se hace presente la participación del Ayuntamiento de Cuitzeo del periodo 2002-2004, debido a que no guardaban relación el presidente municipal y el secretario de turismo (presidente municipal de Cuitzeo, 2005-2007, 9/05/2011), el primero era afiliado al Partido Acción Nacional, y el segundo, al Partido de la Revolución Democrática.

⁵ De acuerdo a la página electrónica oficial de la 'Asociación'.

⁶ Convenio de concertación de acciones y aportación de recursos. N°. SECTUR/DES/025/2004.

Dado que la conformación del Comité Pro Pueblo Mágico es un requisito indispensable para ingresar al Programa, el titular de la SECTUR estatal solicitó al vicepresidente de la 'Asociación' (vicepresidente de la 'Asociación', 20/05/2011) que fuera el presidente del Comité. El vicepresidente tenía una amplia experiencia en la gestión de productos turísticos, pues trabajaba en la Secretaría de Turismo Federal (en adelante, SECTUR federal). Su participación fue determinante en la agilización del proceso, conocía los mecanismos y guardaba relaciones en la misma dependencia donde se gestionaría el Programa. A través de las distintas entrevistas realizadas a los presidentes municipales de los ayuntamientos de 2002-2004 (19/05/2011) y 2005-2007 (9/05/2011), se deduce que el Comité y el presidente del mismo fueron designados de manera informal sin existir un proceso de elección de los integrantes y del presidente del mismo.

El vicepresidente de la 'Asociación', quien asumió el puesto de Presidente del Comité, ejerció ambos cargos desde 2004 a 2006 durante el periodo en que se llevó a cabo la restauración del ex convento y Cuitzeo fue nombrado Pueblo Mágico. De hecho, tanto la 'Asociación' como el Comité eran considerados un mismo organismo, ya que ambos presidentes son integrantes de la 'Asociación' (presidente municipal 2005-2007, 9/05/2011). Es conveniente mencionar que el secretario de turismo estatal es oriundo de Cuitzeo.

Segunda etapa, formalización de la gestión del Programa

En 2005 y 2006 se lleva a cabo un segundo y tercer convenio⁷, en la tónica de rescatar el ex convento, donde participan las Secretarías de Turismo a nivel estatal y federal, y la 'Asociación' como administradora y ejecutora de los recursos. En esta ocasión participa el Ayuntamiento de Cuitzeo, renovado en 2005; ahora el presidente era afiliado al Partido Revolucionario Democrático, el mismo partido del secretario de turismo estatal. Esta afinidad se materializó con la alta colaboración del Ayuntamiento en la gestión del Programa.

Este Ayuntamiento solicitó de manera formal en Marzo de 2006 el ingreso de Cuitzeo al Programa ante la SECTUR federal⁸, su petición fue rechazada porque se estableció como intermediaria a la SECTUR estatal⁹. Pero este primer acercamiento sirvió para solicitar al municipio la elaboración de planes de turismo, desarrollo municipal y urbano. De manera que la SECTUR estatal gestionó ante el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (en adelante, FONATUR) la elaboración del Plan Estratégico de Desarrollo Turístico¹⁰, y se realizó previo a la generación de un Programa de Desarrollo Urbano¹¹ en la localidad sin guardar coordinación con la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente del estado (en adelante, SUMA) para generar una planeación integral de la localidad, tampoco se dio la

⁷ Convenios de concertación de acciones y aportación de recursos. N°. SECTUR/DES/013/2005 y N°. SECTUR/DES/005/2006.

⁸ Oficio de Solicitud de la declaratoria de Pueblo Mágico, n°. 644, Ayuntamiento de Cuitzeo, Ramo 03/2006.

⁹ Oficio SOT/DGPR/PCC/301/2006.

¹⁰ Oficio de respuesta a solicitud de elaboración del Plan Estratégico para el Desarrollo Turístico, N°. de oficio: DAPAT/FVA1175-A/2006.

¹¹ Programa de Desarrollo Urbano para el Centro de Población de Cuitzeo, Michoacán, 2008.

consulta pública del mismo, como lo menciona en entrevista el director de desarrollo urbano de SUMA (12/05/2011).

El plan de desarrollo urbano fue realizado en 2007, posterior al nombramiento de Pueblo Mágico, y muchas de sus estrategias se basaron en el plan de turismo. El aspecto delicado es que las políticas derivadas del plan de turismo acentuaron las desigualdades socioespaciales en Cuitzeo. Por otro lado, se evidencia que el Ayuntamiento, ante la falta de capacitación técnica, aprobó las propuestas que fueron planteadas por la SECTUR estatal y la 'Asociación' relacionadas con la definición de la planeación urbana y turística, basándose en la confianza que guardaban hacia estas dos instituciones (Presidente municipal de Cuitzeo 2005-2007, 9/05/2011).

Como parte de la formalización de la gestión del Programa Pueblos Mágicos, el secretario de turismo estatal solicitó al presidente municipal la institucionalización del Comité y del presidente mediante una reunión oficial y la elaboración de un acta constitutiva¹² (presidente municipal 2005-2007, 9/05/2011). Finalmente, en noviembre de 2006 se oficializa el ingreso de Cuitzeo al Programa, siendo este hecho el término de la segunda etapa.

Tercera etapa, posterior al nombramiento de Pueblo Mágico

Posterior al nombramiento de Pueblo Mágico, Cuitzeo recibe sustanciales recursos públicos. De noviembre de 2006 a 2010, la cantidad de recursos públicos que recibió sextuplicó la cantidad recibida en fechas anteriores al nombramiento de Pueblo Mágico (Esperanza Duarte, 2013).

De manera contraria, las gestiones en materia turística disminuyeron; de hecho, el presidente del Comité, una vez que terminó la encomienda solicitada por el secretario de turismo estatal, ingresa a la SECTUR estatal como subsecretario de operación turística. Su participación fue determinante en la agilización del ingreso de Cuitzeo al Programa y, con ello, en la obtención de abundantes recursos económicos.

Aun bajo un panorama económico alentador, es notorio el descontento de la población relacionado con una serie de normas impuestas al patrimonio restaurado. El ex convento fue empleado para la realización de fiestas privadas de políticos y se negó este uso a la población en general. Por otro lado, en la explanada principal donde tradicionalmente se ha festejado la fiesta del pueblo se prohibió su festejo y se reubicó a las orillas del pueblo en un estadio de béisbol y el comercio ambulante –incluyendo puestos de artesanías tradicionales–, ubicado en la plaza principal, se reubicó en mercados establecidos afectando los ingresos de los comerciantes. Finalmente, para el 2010, los resultados en afluencia turística no alcanzaron las metas establecidas en el Programa Estratégico de Desarrollo Turístico, faltaba un 26,88%, y en 2010 bajó aún más (Esperanza Duarte, 2013).

¹² Acta de integración del Comité Pro Pueblo Mágico, 2006.

Análisis de las relaciones interinstitucionales del sector público y privado en la gestión del Programa

De manera muy breve se analiza cómo se dieron las relaciones entre las diversas instituciones públicas y privadas, y su participación en la gestión del Programa Pueblos Mágicos en Cuitzeo.

La afiliación partidista fue determinante en el grado de participación y coordinación entre los gobiernos municipales de Cuitzeo y la SECTUR estatal, cuestión que influyó en la agilización o retraso de la gestión del programa. Es decir, si coincidía la afiliación en un mismo partido político entre el gobierno municipal y esta secretaría, la coordinación era mayor.

Dado que la SECTUR estatal de 2002 a 2012 surge de la elección del Partido Revolucionario Democrático, se observa lo siguiente: el ayuntamiento de 2002-2004, al pertenecer el presidente municipal al Partido Acción Nacional, no se relaciona con la Secretaría de Turismo estatal ni participa en el proceso de gestión del Programa (presidente municipal 2005-2007, 9/05/2011).

En cambio, el ayuntamiento local de 2005-2007, afiliado al mismo partido que la SECTUR estatal, muestra una relación activa y una alta participación, materializadas con la institucionalización del Comité, la aportación de recursos públicos a través de convenios y la solicitud de la declaratoria de Cuitzeo como Pueblo Mágico, entre otras actividades. Esta alta participación se mide porque se alcanza el nombramiento de Cuitzeo como Pueblo Mágico. Finalmente, el ayuntamiento de 2008-2011, al pertenecer al Partido Revolucionario Institucional, tiene una participación menor, aunque mantiene el nombramiento de Pueblo Mágico.

Es evidente un conflicto debido al traslape de atribuciones en materia de planeación urbana por parte de instituciones encargadas de la planeación turística. La SECTUR estatal, para la realización del Plan Estratégico de Desarrollo Turístico de Cuitzeo, que contiene una serie de políticas turísticas que inciden en el desarrollo urbano de Cuitzeo, no guardó coordinación con SUMA, aun cuando Cuitzeo no contaba con ningún plan de desarrollo urbano (director de desarrollo urbano de SUMA en 2008, 12/05/2011). En relación a este conflicto, se denota la falta de coordinación entre ambas instituciones, cuando se observa que la política urbana, que es de carácter social, es definida en función de la política turística, que, a su vez, está determinada por el sector privado.

No existe una relación directa entre el ayuntamiento de Cuitzeo y las instituciones federales encargadas del turismo, la SECTUR federal¹³ y FONATUR. El gobierno municipal, para

¹³ La Secretaría de Turismo del Estado de Michoacán, SECTUR Michoacán, tiene el mismo nombre que la Secretaría de Turismo Federal, SECTUR Federal, solo que las atribuciones de la primera se limitan al Estado de Michoacán y los de la segunda a todo el territorio nacional.

gestionar la incursión de Cuitzeo al programa, debe realizarlo a través de la SECTUR estatal. Esta situación resta autonomía al municipio, y se relaciona con la ausencia de mecanismos de participación en el marco legal que permitan al municipio intervenir en la gestión de políticas turísticas a nivel nacional, estatal, ni siquiera en su propio territorio, porque reproducen los lineamientos generales establecidos a nivel nacional, es decir, hay una centralización federal de la política turística (Esperanza Duarte, 2013).

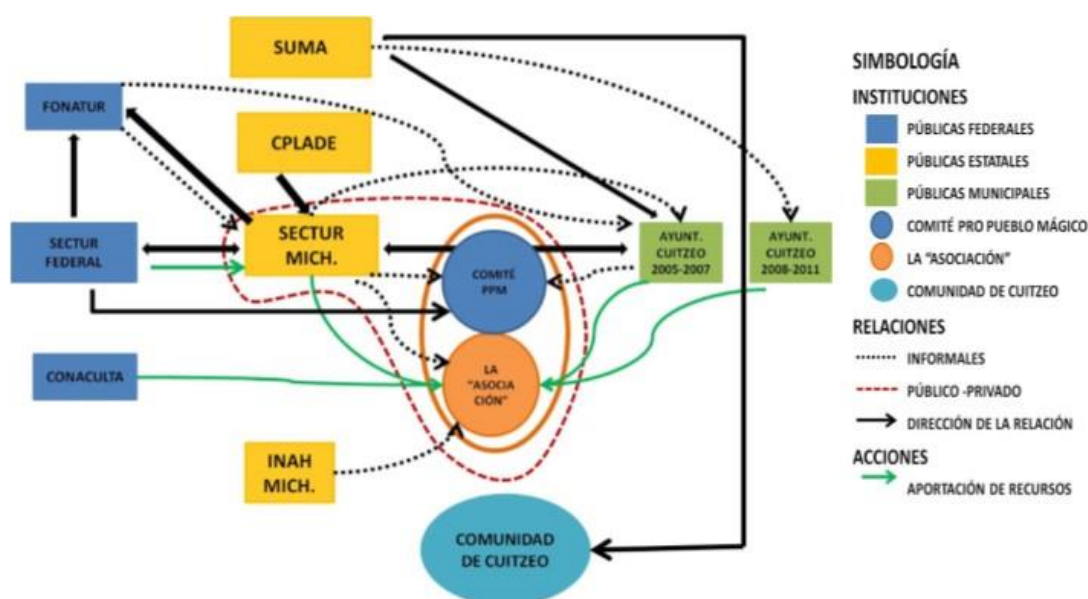
Sobre la relación público-privada que mantiene la SECTUR estatal con la 'Asociación' y el Comité, se perciben una serie de actuaciones discrecionales en el proceder del titular de la SECTUR estatal: en la designación del presidente del Comité, cuando debe ser a través de un proceso de votación (SECTUR, s/f), y en la determinación de la 'Asociación' como administradora de los recursos públicos para restaurar el patrimonio edificado de Cuitzeo, cuando es un bien público y no existe participación consensuada a nivel institucional o social que respalde tal decisión. Se considera esta relación público-privada entre la SECTUR estatal y estas dos instituciones representadas por un mismo actor, la 'Asociación' y el Comité, como informal (Esperanza Duarte, 2013).

Debido a la existencia de vacíos legales¹⁴, no existe un marco que regule la participación del sector privado en el manejo de bienes públicos como el patrimonio y los recursos públicos, así como las reglas de su actuación y las instituciones encargadas de supervisar que no existan conflictos de interés en las relaciones del sector público y el privado.

El vicepresidente de la 'Asociación', al asumir el cargo de presidente del Comité, impuesto por el titular de la SECTUR estatal, no generó mecanismos de participación social sobre la implementación de políticas urbanas y turísticas, ni en la restauración y uso del patrimonio edificado y de los espacios públicos de Cuitzeo, en el manejo de recursos públicos así como en las áreas en donde se generaría la inversión turística. La participación social en Cuitzeo fue suplantada por la 'Asociación' y por la SECTUR estatal, puesto que el único mecanismo de participación formal que establece el programa es la existencia de un Comité que ha sido impuesto por el titular de la SECTUR estatal y por el sector privado, la 'Asociación' (Esperanza Duarte, 2013).

Aunado a esto, se encuentra que el Comité realizó una serie de acciones complementarias a las funciones públicas del Ayuntamiento de Cuitzeo 2005-2007, al influir en la aprobación de la política urbana y turística, cuestiones de interés público por los efectos que conllevan en la población (presidente municipal 2005-2007, 9/05/2011). En el siguiente esquema se plasma un mapa de las relaciones interinstitucionales de los sectores público y privado en la gestión del Programa.

¹⁴ Durante el proceso de gestión del nombramiento de Cuitzeo como Pueblo Mágico, la Ley de Asociaciones Público Privadas aún no se había decretado, sino hasta el 14 de Diciembre de 2011.



Mapa de las relaciones institucionales de los sectores público y privado en la gestión del Programa Pueblos Mágicos de Cuitzeo

Mecanismos de coordinación empleados por las instituciones públicas y privadas que agilizaron la gestión del Programa

Los principales mecanismos de coordinación que facilitaron la gestión del Programa se relacionan con la centralización de la toma de decisiones y acciones que ejercieron la 'Asociación' y la SECTUR estatal. Tal condición disminuyó los desacuerdos y diferencias que podrían generarse a partir de la socialización de la toma de decisiones¹⁵, situación que retardaría el nombramiento de Cuitzeo como Pueblo Mágico (Esperanza Duarte, 2013).

Primero, la unión público-privada entre la SECTUR estatal y la 'Asociación', basada en una mediación personalista evidente en el compromiso asumido por el vicepresidente de la 'Asociación' al realizar la gestión del nombramiento de Pueblo Mágico por encargo del titular de la SECTUR estatal. Permitió la concreción y agilización de la gestión del Programa Pueblos Mágicos, y, con ello, la obtención de abundantes recursos públicos, proceso que no se habría conseguido en corto tiempo sin una mediación personalista en el sistema político mexicano. Por otro lado, la estabilidad y duración de esta unión público-privada, de 2004 a 2012, se debió a la continuidad del mismo partido político en el gobierno estatal durante dos administraciones, de 2002-2012 (Esperanza Duarte, 2013).

Segundo, el sector privado retomó atribuciones correspondientes al gobierno local a través de la figura del presidente del Comité, quien influyó en la aprobación de políticas urbanas y

¹⁵ Es importante mencionar que no emito una opinión moral respecto a las acciones que emprendieron estos dos actores, la intención es mostrar la manera en que se coordinaron para alcanzar el nombramiento de Cuitzeo como Pueblo Mágico.

turísticas, así como fungió de enlace entre el gobierno local y la SECTUR estatal (presidente municipal de Cuitzeo 2005-2007, 9/05/2011).

Tercero, la suplantación de la participación social en Cuitzeo por el sector privado. El presidente del Comité fue impuesto por el titular de la SECTUR estatal sin que los ciudadanos de Cuitzeo lo eligieran, de manera que no se generaron mecanismos de participación social dentro del Comité para la toma de decisiones sobre bienes de interés común, centralizando así la toma de decisiones, y evitando la generación de intereses diversos que podrían prolongar la gestión del Programa (Esperanza Duarte, 2013).

Cuarto, la SECTUR estatal no generó mecanismos de coordinación con SUMA en la realización del Plan Estratégico de Desarrollo Turístico de Cuitzeo (director de desarrollo Urbano de SUMA en 2008, 12/05/2011), siendo el documento rector de la política urbano-turística que generó diversos efectos negativos en materia urbana, tales como la especulación inmobiliaria y la demarcación de desigualdades socio-espaciales.

Conclusiones

La unión público-privada entre la SECTUR estatal y la 'Asociación' centralizó la gestión del programa y, con ello, la definición e implementación de la política urbana y turística que causó la acentuación de las desigualdades en el acceso a bienes y servicios urbanos. Es importante reflexionar sobre la injerencia del sector privado en la definición de la política urbana y turística, cuestiones de interés público por las repercusiones sociales y territoriales que conllevan. Por otro lado, esta condición nos indica la ausencia de regulaciones que limiten las prácticas del sector privado sobre cuestiones de interés público, así como los altos márgenes de discrecionalidad en los marcos legales sobre la actuación de los funcionarios públicos.

La centralización que ejercieron la 'Asociación' y la SECTUR estatal generó la exclusión de la participación del gobierno local, de los ciudadanos de Cuitzeo y de la SUMA. En este sentido, se hace énfasis en la necesidad de generar mecanismos formales de participación social en la gestión del Programa, donde la población local participe en la definición de la política pública, el manejo de los recursos públicos, la localización de la infraestructura y las intervenciones en el espacio público y el patrimonio, puesto que, en la práctica, se observa que el Comité es un espacio cerrado a la participación social de Cuitzeo.

Se observa cómo la planeación urbana surge como un requisito obligado para el ingreso al Programa. Sin embargo, en el caso de Cuitzeo, esta fue definida partir de la política turística, dejando de lado la carga social implícita. Por otro lado, es alarmante encontrar la alta participación del sector privado en la definición de la política turística y urbana.

Finalmente, es notable y preocupante cómo la agilización en la concreción del nombramiento de Cuitzeo como Pueblo Mágico y la obtención de abundantes recursos públicos para la intervención del patrimonio y espacio público se lograron por una mediación personalista entre el titular de la SECTUR estatal y el vicepresidente de la 'Asociación'.

Bibliografía

- CONAPO, Consejo Nacional de Población (2012). *Índice de marginación por localidad 2010*. México, D.F.: CONAPO
- Dealy, Glen (1997). The Latin Americans. En Wil Pansters (ed.), *Citizen of the Pyramid. Essays on Mexican Political Culture*, Amsterdam, The Latin American Series.
- Duarte, Esperanza (2013). *Cuitzeo, "Pueblo mágico". Un análisis de la actuación de las instituciones gubernamentales y del sector privado en la generación de políticas urbano-turísticas promotoras de equidad espacial*. Tesis de Maestría, UNAM.
- FONATUR (2006). *Plan estratégico para el desarrollo turístico de Cuitzeo, Michoacán*. México: FONATUR, Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, Municipio de Cuitzeo del Porvenir.
- Habermas, Jürgen (1974). The public Sphere. En Jeff Weintraub y Krishan Kumar (eds.), *Public and private in thought and practice. Perspectives on a grand dichotomy* (pp. 1-42). Chicago, Mass.: The University of Chicago Press.
- INEGI (2010). Censo de Población y Vivienda 2010, México.
- Israde, Isabel; Velázquez-Durán, Rodrigo; Lozano García, M^a Socorro; Bischoff, James; Domínguez Vázquez, Gabriela, y Garduño Monroyet, Víctor Hugo (2010). Evolución Paleolimnológica del Lago de Cuitzeo, Michoacán durante el Pleistoceno-Holoceno. *Boletín de la Sociedad Geológica Mexicana*, 62(3): 345-357.
- Ospina, Sonia (2002). Construyendo la capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora. *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Octubre, Lisboa, Portugal.
- Pansters, Wil (1997). Theorizing Political Culture in Modern Mexico. En Wil Pansters (ed.), *Citizen of the pyramid. Essays on Mexican political culture* (pp. 1-37). Amsterdam: Thelas.
- Righart, Hans (1997). Politieke Cultuur: een omgevingsstudie. En Wil Pansters (ed.), *Citizen of the Pyramid. Essays on Mexican political Culture*. Amsterdam: Thelas.
- Rosas, Angélica (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y Cultura*, 30, 119-134.
- Sikor, Thomas; Barlösius, Eva, y Scheumann, Waltina (2008). Introduction: public and private relations and key policy issues in natural resource governance". En Thomas Sikor (ed.), *Public and private in natural resource governance. A false dichotomy?* (pp. 1-25). Londres: Earthscan.
- Weintraub, Jeff (1997). The theory and politics of the public/private distinction. En Jeff Weintraub y Krishan Kumar (eds.), *Public and private in thought and practice. Perspectives on a grand dichotomy* (pp. 1-42). Chicago, Mass: The University of Chicago Press.

Historia editorial

Recibido: 7/07/2015
Aceptado: 31/08/2015
Publicado: 4/11/2015

Formato de citación

Duarte, Esperanza (2015). La participación del sector privado en la definición de la política urbana: el caso de la gestión del Programa Pueblos Mágicos en Cuitzeo, México. *URBS. Revista de Estudios Urbanos y Ciencias Sociales*, 5(2), 127-142. http://www2.ual.es/urbs/index.php/urbs/article/view/duarte_flores



Los textos publicados en esta revista están sujetos –si no se indica lo contrario– a una licencia de [Atribución CC 4.0 Internacional](#). Usted debe reconocer el crédito de la obra de manera adecuada, proporcionar un enlace a la licencia, e indicar si se han realizado cambios. Puede compartir y adaptar la obra para cualquier propósito, incluso comercialmente. Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que tiene el apoyo del licenciante o lo recibe por el uso que hace. No hay restricciones adicionales. Usted no puede aplicar términos legales ni medidas tecnológicas que restrinjan legalmente a otros hacer cualquier uso permitido por la licencia.